

ソマリア沖海賊問題と海賊対処をめぐる一考察

著者	稲本 守
雑誌名	東京海洋大学研究報告
巻	7
ページ	17-29
発行年	2011-02-28
URL	http://id.nii.ac.jp/1342/00000398/

ソマリア沖海賊問題と海賊対処をめぐる一考察

稲本 守*

(Accepted October 28, 2010)

A Study on the Piracy Problem off the Coast of Somalia and the Anti-Piracy Measures against It

Mamoru INAMOTO*

Abstract: Facing the rapid increase in the losses inflicted by the piracy off the coast of Somalia, U.N. Security Council adopted several resolutions in 2008, which called upon member states to take part in the fight against piracy by deploying naval ships to the region and allowed them to take necessary measures within the territorial waters of Somalia. Japan, for its part, dispatched Marine Self-Defense Force ships by announcing the Maritime Security Operations into effect in March 2009 and then enacted the Anti-Piracy Measures Law, embarking on the convoy escort of the vessels passing through the region. The first intention of the following article is to make clear the national and international framework and its limitations concerning the anti-piracy measures taken against Somali pirates, so as to clarify the points of argument about the problem. The article then considers the legal problems regarding the anti-piracy measures, pointing to the limitations of the U.N. Convention on the Law of the Sea, which has dichotomized the world seas into the territorial waters and the high seas and has held to the flag-ship principle in policing the maritime crimes. Finally the article discusses the remaining challenges that the international community should address, not by permanently resorting to emergency measures such as Security Council resolutions, but by creating a new framework, which enables for example the international collective police operations on the high seas.

Key words: Somali pirates, Anti-Piracy Measures Law, UN Security Council Resolution, UN Convention on the Law of the Sea

第一章 はじめに

マラッカ海峡における海賊被害が沈静化し始めた近年、今度はソマリア沖海賊による被害報道を耳にすることが多くなった。そして人道的支援を目的とした援助物資を積み込んだチャーター船までが海賊被害に遭遇する事態に対して国連安保理は、2008年6月から、同年末にかけて数度の決議を採択し、ソマリア沖への海軍艦艇・軍用機の派遣を加盟国に呼びかけた。これらの決議に応じて2008年10月より、EU、NATO加盟国が中心となって編成された艦隊がソマリア沖に派遣され、他国もこれに倣って艦船を派遣している。わが国は2009年3月に自衛隊法に基づく海上警備行動を発令して海上自衛隊の護衛艦をソマリア沖に派遣するとともに、同年6月には「海賊行為の処罰及び海賊行為への対処に関する法律」、いわゆる「海賊対処法」を制定し、同海域を通航する船舶の護衛活動を開始している。

こうした展開を受けて、国際社会及び我が国において海賊対処をめぐる様々な議論が沸き起こっている。その中で本論の第一の目的は、ソマリア沖海賊問題対処に際して

の国際的・国内的な枠組みとその限界について、出来る限り客観的な指摘を行うことにある。ソマリア沖海賊の対処をめぐる議論に際しては必ずしもこうした枠組みが十分に理解されず、時には著しい混同や誤解を生じている側面がみられることから、国際社会がソマリア沖海賊対処に乗り出して2年余りが経過した現在、海賊対処の枠組みとその限界を改めて明確にすることにより、今一度論点を十分に整理することが求められる。

本論の第二の目的は、ソマリア沖海賊問題をケース・スタディとして、海賊対処によって代表される公海上の海上犯罪取り締まりをめぐる国際法的・国内法的問題点と今後の課題について考察を加えることにある。ソマリア沖海賊問題は、世界の海を公海と領海を二分し、船舶取締りについて旗国主義を貫いてきた近代海洋法秩序が持つ限界を改めて浮き彫りにした。海上犯罪の国際化が急速に進む中、個別の事例を通じた現行法秩序の問題点の指摘が求められており、小論も幾ばくなりともその課題に答えようとするものである。

本論は海賊問題全般に必ずしも通暁していない読者も想

* Department of Marine Policy and Culture, Faculty of Marine Science, Tokyo University of Marine Science and Technology, 4-5-7 Konan, Minato-ku, Tokyo 108-8477, Japan (東京海洋大学海洋科学部海洋政策文化学科)

定し、まず次章においてソマリア沖海賊の実態について簡潔に論じた後、第三章では国連海洋法条約と SUA 条約における関連条項の検討を通じて、海賊対処をめぐる現行の法的枠組とその限界の整理に努めた。その後、第四章と第五章において国連安全保障理事会を中心とする国際的取り組みと、わが国の対応をめぐる枠組みを明確にしつつ、問題点の指摘に努めた。最終章はこうした指摘を踏まえた上で、今後の検討課題について論じたものである。

第二章 ソマリア沖海賊の実態

1. 概要

一般に「ソマリア沖」海賊と紹介されるが、地理的にはむしろ「アデン湾」海賊、あるいは対岸に位置する「イエメン沖」海賊と呼ぶ方が適している場合が多い。しかし海賊の出身の大部分がソマリア系であることから、一般には「ソマリア沖」海賊と呼ばれている⁽¹⁾。その被害については、2007 年以降の増加が著しい。国際海事局 (IMB) の統計によれば、2008 年に世界全体で発生した海賊事件 293 件中、ソマリア沖のものが 111 件を占め地域別には 2 位のナイジェリア沖 (42 件) 以下を大きく引き離して 1 位となった。更に 2009 年には世界全体で発生した海賊事件 406 件中、ソマリア沖のものは 217 件と過半を占めるにいたっている。2007 年における同海域での海賊事件発生件数が 44 件であったことを考えるなら、わずか 2 年で約 5 倍に増加したことになる⁽²⁾。

ソマリア沖海賊の出自については、大きく分けて二つの説が流布している⁽³⁾。その一つは、困窮した漁業者が海賊化したというものである。自国沖に豊かな漁場を持つソマリアでは魚食の習慣こそなかったが、水産物の輸出が貴重な外貨収入源となった。かつて日本もソマリアの漁港整備や漁船、冷凍庫の建設等に対して経済援助を行っている。しかし内戦勃発後、ソマリア近海の領海や排他的経済水域に外国船が無断で侵入して魚の乱獲を行ったため、漁民の生活は困窮した⁽⁴⁾。更にソマリア軍閥と欧米の企業が締結した産業廃棄物投棄契約に基づいてソマリア沖に産業廃棄物が大量に投棄されたため、漁場及び沿岸域の汚染や健康被害が報告された。内戦が続くソマリアにはこうした不法行為を取り締まる警察力が存在しなかったため、漁業者はやむなく自ら武装して漁場を防衛するようになったと言われている。そして当初は密漁船や廃棄物を投棄する外国船舶を追いつぶることが目的であったものが次第に凶悪化し、やがては身代金目当てに外国船に乗り込んで海賊行為に及ぶようになった。これがいわゆる「海賊＝困窮した漁業者」説である。

他方、GPS や高速艇等のハイテク機器を駆使し、海外の窓口を通じた身代金引き渡し等の国際交渉を伴う高等犯罪を行うソマリア沖海賊の出自が漁民であるという主張に対し疑問を呈する意見もある。その背景として、イギリスの

民間軍事会社がソマリアの有力氏族に対して密輸取り締まりについての技術指導を行い、当地の軍閥によって沿岸警備隊が結成されたという情報がある。そしてこれらの私的沿岸警備隊が外国の漁船や不法投棄船、或いは密輸船の取り締まりを行っている間に罰金の徴収そのものが目的化すると共に、自らも密輸や海賊行為を手掛けるようになったとする説である。

こうした背景もあって、ソマリア沖海賊は他国艦船によって逮捕・取り調べを受けると自らを「困窮した漁師」と称するか、海を守る「沿岸警備隊」として活動していると自称するのが常である。しかし現在のソマリア沖海賊のイメージはもはや困窮した漁師とはほど遠く、又、その行為もとうてい自警行為と言えるものではない。たとえ海賊行為を始めたきっかけが自警行為であったとしても、現在のソマリア海賊はプロ化・組織化された海賊団と見る方が自然である。いずれにせよ、ソマリア内戦の激化にともなう無政府状態が沿岸域にも波及していることが、海賊が跋扈する最大の原因でもある。

2. 注目すべき事件

ソマリア沖の海賊事件でまず注目を集めたのは、2007 年 2 月に世界食糧計画 (WFP) がチャーターした貨物船「MV ローゼン」が襲われ、乗組員 12 人が誘拐された事件である。多くの国民が飢餓に苦しむソマリアに対する人道的支援を妨げたこの事件は、海賊対策の必要性を国際社会に認識させた出来事でもあった。2008 年 4 月にフランスの豪華帆船「ル・ポナン」が乗っ取られた事件では、フランス特殊部隊がソマリア暫定政府の同意を得てソマリア領内で実行犯を拘束した。この二つの事件が、後に海賊の取り締まりを目指す国連安保理決議 1816 号 (後述) が採択される直接のきっかけとなったと言われている⁽⁵⁾。

2008 年 9 月には、ベリーズ船籍のウクライナ貨物船「ファイナ」が海賊に乗っ取られた。この事件が国際社会に衝撃をもたらしたのは、21 人の乗組員が人質になったのみならず、33 両のロシア製戦車を始めとする最先端の武器や弾薬 2320 トン分が同船に積みこまれていたからである。幸いファイナ号はアメリカ軍の追跡を受け、身代金と引き換えに乗組員と積み荷が返還されたことから、大量の近代兵器が内戦の続くソマリアに送られるという最悪の事態は免れた。とは言うもののこの事件は、安全保障上の理由からも海賊取り締まりの必要性を世界に印象付ける結果となった。

又、2008 年 11 月にリベリア船籍の大型タンカー「シリウス・スター」が乗っ取られた事件では、同船が 200 万バレルもの原油を積んでいたことから、折から記録の上昇を続けていた原油価格を更に吊り上げることになった。2009 年 4 月に米国船籍のコンテナ船「マークス・アラバマ」が海賊に襲われた事件も、その衝撃的な展開故にマスコミの注目を集めた。同事件では船体は船員の手により奪回されたが、船長は海賊たちによって拉致された。これに対してアメリ

カ海軍は特殊部隊を投入し、人質になっていた船長を救出するとともに海賊3人を射殺、1人を拘束した。

日本に係る事件としては、まず2007年10月に日本企業が所有するパナマ船籍のケミカルタンカー「ゴールデン・ノリ」が襲われ、韓国人、フィリピン人の乗組員23人が誘拐された事件が挙げられる。又、2008年4月に日本郵船の原油タンカー「高山」がアデン湾航行中に襲われた。この事件では、周辺に展開していたドイツ軍駆逐艦が急行し、艦載ヘリコプターが現場に駆け付けたため被害は生じなかったが、同年11月には日本企業が管理するパナマ船籍ケミカルタンカー「ケムスター・ビーナス」が武装集団に乗っ取られている。なお日本人の被害としては2008年11月に中国漁船「天裕8号」がケニア沖で乗っ取られ、日本人船長が他の外国人船員23人と共に人質となった事件があげられる。但し、ソマリア沖において日本関連船舶（日本籍船及び日本の事業者が運航する外国籍船）が海賊の被害に遭う割合は意外に小さい。2008年度においてソマリア沖・アデン湾において海賊の被害を受けた（未遂も含む）事例は3件に限られる。2009年度は1件のみで、回避操船等によって海賊の追跡を振り切っている（国土交通省報道発表資料より）⁽⁶⁾。

第三章 海賊の定義および取り締まりの国際法的根源とその問題点

1. 国連海洋法条約

国連海洋法条約によるなら、海賊行為とは「公海」又は「いずれの国の管轄権にも服さない場所」において、「他の船舶若しくは航空機」に対して、「私有の船舶又は航空機の乗組員又は旅客が私的目的のために行うすべての不法な暴力行為、抑留又は略奪行為」である（同条約101条）。こうした海賊行為を取り締まるため国連海洋法条約は、「すべての国」に対し「最大限に可能な範囲で、公海その他いずれの国の管轄権にも服さない場所における海賊行為の抑止に協力する」（100条）ことを義務付けている。

更に公海上において海賊行為を行っていると思われる船舶に対しては、いずれの国の軍艦に対しても臨検の権利（船舶に乗船し、書類の検閲及び船内検査を行うこと）が認められている（110条）。この公海上の臨検の権利は、海賊行為の他にも奴隷取引、無許可放送、無国籍船、国旗の不正使用又は掲揚拒否の疑いがある場合にも認められるが、公海上の海賊船舶に対しては更に容疑船舶の拿捕、容疑者の逮捕及び財産の押収、そして刑罰の決定を含めた広範な海上警察権と司法管轄権の行使が許されている（105条）。

一般に海上犯罪に関する管轄権については、領海においては外国船舶に認められた無害通航権による制限を受けつつも、「犯罪の結果が当該沿岸国に及ぶ場合」や「当該沿岸国の安全又は領海の秩序を乱す性質のものである場合」等において、沿岸国の主権に基づく管轄権が認められている

（27条）。他方、公海においては一部の例外を除いて旗国主義の原則が適用され、当該船舶の旗国による排他的管轄権が認められている（92条）。しかし海賊が無差別に海上交通の安全を侵害し国際社会共通の利益を害する存在であることから、国際法はこれを「人類共通の敵」とみなして旗国主義原則の例外とし、旗国以外の国にも「普遍的管轄権」を認め海上警察権や司法権を行使することを許容してきたのである⁽⁷⁾。

他方、国連海洋法条約における海賊の定義やその取締りについての規定には、様々な限界が指摘される。まず海洋法条約は海賊行為の発生場所を「公海」や「いずれの国の管轄にも服さない海域」に限定しているため、領海で発生する同様の行為については、その実態が公海上のものと同じであるにもかかわらず国際法上は海賊行為とは定義されず、これらの行為を沿岸国以外の第三国が取り締まることはできない。

無論のこと国連海洋法条約におけるこうした限界は、海洋法秩序がそもそも領海と公海の二元的制度に基づいて構成されてきたことに起因する。それ故、領海内の海上犯罪に対しては沿岸国の刑事管轄権に配慮せざるをえず、又、領海における犯罪の定義も各沿岸国における国内法によって規定されるため、国際法としての海洋法条約の役割は公海上の海賊行為を国際法上の犯罪として定義することに限定された。こうした事情を背景に、国際海事機関（IMO）は領海内における海賊行為を「船舶に対する武装強盗（armed robbery against ships）」として、国際法上の海賊行為とは別途定義している⁽⁸⁾。尚、本論では公海上における国際法上の犯罪として定義されるものを「国際法上の海賊」、或いは「公海上の海賊」、他方、領海内において国内法上の犯罪として定義される武装強盗を「国内法上の海賊」或いは「領海内の海賊」と呼ぶことにより、両者を区別する。

さて、こうした区別が現場の海賊取り締まりに際しては大きな足かせとなる。周知のごとく領海の幅は現在では12海里であり、海賊船も領海内で活動、もしくは待機している場合が多い。これらの船が公海上に出て海賊行為を行った場合でも、沿岸国の管轄権が及ぶ領海に海賊が逃げ込めば追跡権は消滅し（海洋法条約111条）、沿岸国以外の国が容疑船を拿捕することはできない。従って沿岸国の治安維持能力が乏しい場合、公海上の海賊行為を含めた海上犯罪を有効に規制することは難しい。こうした事態は、まさに沿岸国が無政府状態に陥ったソマリア沖に当てはまる。

国連海洋法上における海賊定義においていま一つ指摘されることは、公海上の海賊行為が「私有船舶」によって「私的目的」で行われる暴力行為に限定されている点である⁽⁹⁾。これは正規の軍艦による民間船に対する暴力行為を海賊行為と区別するために設けられた規定でもあり、たとえ戦闘に参加していない民間船に対する暴力行為であっても、正規の軍艦による攻撃は海賊行為とは見なされない。こうした例としては、第一次大戦時のドイツ潜水艦による連合国

商船に対する無差別攻撃や、第二次大戦時におけるアメリカ軍による日本商船への攻撃等があげられる。又、かつての海賊船の大半は、交戦中の主権者の委任を受けて海上で敵国船の強奪を行う半ば公的な「私掠船」であり、その目的も戦時において敵国の物資輸送を妨害する、いわば私的軍艦としての役割を果たしていた。これら国家によって認可された船を完全に「私有船」に区分することは出来ず、又、彼らの行為についても完全に「私的目的」とは言い切れない場合があるため、こうした私掠船を海賊船に分類するかどうかについてはさまざまな議論がある⁽¹⁰⁾。先に紹介したように、ソマリア沖海賊が自らを沿岸警備隊と自称するのは、自らの行動が公的性格を持つことを主張することにより、「私的目的」に限定された海賊行為に従事しているのではないことを印象付けようとしているものとも考えられよう。

加えて海賊行為が「私的目的」以外、例えば政治的目的を名目に行われる場合、事情は更に複雑になる。1985年、イタリア船籍のクルーズ船アキレ・ラウロ号が、エジプト沖の領海を航行中にパレスチナ・ゲリラによってハイジャックされる事件が起きた⁽¹¹⁾。ゲリラ側はイスラエルに捕らえられているパレスチナ人の釈放を要求したが、これが拒否されたため、公海上において人質のユダヤ系米国人1人を殺害した。乗っ取り犯はその後エジプト当局に投降したが、エジプトは人質の生命の安全及び政治的配慮から、彼らを当時PLO本部が置かれていたチュニジアに移送しようとした。しかしエジプトのチャーター機が米軍戦闘機によってイタリア・シチリア島にあるNATO軍基地に強制着陸させられ、犯人はアキレ・ラウロ号の旗国でもあったイタリア政府によって拘束された。本件では公海上で米国人船客が殺害されていることから、米国はイタリア政府に対して犯人の引き渡しを求めた。その根拠として犯人の行為は海賊行為であり、公海上の海賊行為に対しては普遍的管轄権が認められていることから、被害者の国籍国である米国にも裁判権があることが挙げられた。しかし当該事件は当該船舶乗客によって引き起こされたいわゆるハイジャック事件であり「他の船舶」に対する犯罪ではないこと、更には私的目的ではなく政治的動機による行為であることから、本件についてイタリア政府は、国際法上の海賊としての要件を欠いているとして米国の要求を拒否した。そしてイタリアは自国船の不法奪取と殺人の罪で、容疑者を自国で訴追し処罰したのである。

同事件はエジプト領海内で発生しており、犯人はエジプト領海内で投降したため、沿岸国であるエジプトも裁判管轄権を行使できる立場にあった。しかしエジプトは犯人を訴追せずチュニジアに移送することに同意しており、もし米軍機が移送を阻止しなかったならば、実行犯はチュニジアで釈放され訴追を免れた可能性がある⁽¹²⁾。このようにアキレ・ラウロ号事件はまさしく国際法上の海賊行為概念の限界と、海上犯罪の訴追・処罰の難しさを浮き彫りにした

のである。

2. SUA条約とSUA改正議定書

アキレ・ラウロ号事件を通じて明らかになった海上犯罪概念と刑事訴追可能性の限界に対処するため、IMOは1988年3月のローマ会議において、「海洋航行の安全に対する不法な行為の防止に関する条約」、通称SUA条約を採択した。同条約はまずその第3条において、海洋法条約におけるような抽象的な犯罪概念ではなく具体的な犯罪行為を列挙する一方で、動機・目的についての限定的表現を条文中に挿入しなかった。これにより、海上犯罪の具体的構成要件に該当し、「不法かつ故意に」行われた行為は動機・目的にかかわらず不法行為とされ、これを犯す「いかなる人物(any person)」も同条約の対象となることが明確にされた⁽¹³⁾。

更に同条約は第4条1項において、条約が適用される範囲に関して「船舶が一の国の領海の外側の限界若しくは隣接国との境界を越えた水域に向って(中略)航行する予定である場合に適用する」と定めた。これは船舶が領海内にあっても、領海外に航行する予定を有する限り同条約が適用されることを意味している⁽¹⁴⁾。

海上犯罪の訴追・処罰についてSUA条約は、締約国に対し一定の裁判権設定を義務付けると共に、裁判権が設定できる範囲を可能な限り拡大することにより、犯人の確実な訴追と処罰を確保しようとしている。即ち従来からの旗国主義(同条約6条1項a)、属地主義(領海内での犯罪同b)及び属人主義(自国民による犯罪同c)に基づく裁判権の設定を義務付ける(義務的管轄)とともに、犯罪が自国内に居住する無国籍者によって行われた場合(同条2項a)、自国民に対する犯罪(受動的属人主義:同条同項b)、そして自国を強要する目的で行われた犯罪(保護主義:同条同項c)においても、締約国の任意による裁判権の設定(任意的管轄)を認めている⁽¹⁵⁾。

その上で同条約は締約国に対し、他国が国内に所在する容疑者の引き渡しを求める場合は、この容疑者を当該国に引渡すか、引き渡さない場合には締約国自身が当該犯罪について裁判権を設定するために必要な措置をとり、訴追のため遅滞なく事件を自国の当局に付託することを(「引き渡ししか訴追か」)義務付けた(6条4項, 10条1項)。その結果、管轄権が競合する場合の調整という問題が残されたものの、容疑者がSUA条約締約国の領域内に所在する限り、いずれかの国がこれを訴追できることになる。

このようにSUA条約は、取締り対象となる海上犯罪の概念や場所を国連海洋法条約の枠を超えて拡大すると共に、これら犯罪行為に対する確実な訴追と処罰を締約国に求めることにより、海上犯罪の抑止を目指した。しかしこれらの規定はすべて不法行為の発生後における事後処理策であり、これらの犯罪の取り締まりに際して新たな執行権を締約国に認めたものではない。実際SUA条約は「自国を旗国としない船舶内において捜査又は取締りのための裁判権を

行使する各国の権限に関する国際法の規則に影響を及ぼすものではない」(同条約9条)と定めていることから、国連海洋法条約における定義される海賊行為以外の海上犯罪に対して、船舶の旗国(領海内では更に沿岸国)以外の国に新たな執行管轄権を認めるものではない⁽¹⁶⁾。

その後2001年同時多発テロ事件を経て、とりわけ大量破壊兵器の拡散防止のため、海上犯罪取り締まりの強化を求める国際世論が再び高まった。こうした中、SUA条約の改正が試みられ、2005年10月に採択されたSUA条約改正議定書においては、大量破壊兵器の輸送等に関する新たな犯罪行為が定義されると共に、他国船舶に対する公海上の執行措置についての規定が加えられた⁽¹⁷⁾。この改正議定書によれば、不法行為の疑いをかけられた船舶の旗国は、これを取り締まろうとする締約国から出された国籍確認、及び乗船・搜索等に対する授權要請について、可能な限り迅速に回答する義務を負うことになる。又、他締約国による自国船舶への乗船・搜索に対し、予め包括的授權を行う手続きが導入された。これによれば予め包括的授權手続きを行っている締約国が、他国の国籍確認に対して4時間以内に回答しない場合、要請国には自動的に乗船・搜索の権利が認められる(改訂議定書8条5項d)。従って改正議定書は、従来の旗国主義に大きな変更を加える可能性を秘めたものでもある⁽¹⁸⁾。

しかしこうした包括的授權を予め行っていない国に対してはなお個別の授權を求める必要があり、要請国は旗国の同意なくして乗船等の執行措置を行うことはできない。その意味で改正SUA条約においても、執行管轄権に関する限り、伝統的な旗国主義の原則は現在までも堅持されている。従って、国連海洋法条約において公海上の海賊行為に対して認められた臨検・拿捕等の措置を行う執行管轄権が、SUA条約によって拡大されたわけでは決してない。言い換えれば、SUA条約によって海上犯罪の概念が拡大されたものの、新たに海上犯罪とみなされるようになった行為に対し、何らかの執行措置が公海上でとれるようになったわけではない。例えばシーシェパードによる調査捕鯨船への妨害行為は、SUA条約においては海上犯罪行為と認められるが、国連海洋法条約における海賊行為とまでは認められないため、彼らの行為に対し、公海上の現場海上において何等の予防的執行管轄権も行使することはできない⁽¹⁹⁾。

第四章 安保理決議と艦隊派遣

沿岸国に海賊取締りを行う能力が欠けており、国際社会がこれに代わり、あるいはこれを補完して海賊対策に取り組もうとするならば、海洋法条約やSUA条約の抜本的改正、若しくは新たな多国間条約の締結が望まれることは言うまでもない。しかしこのようや普遍的な法的枠組みの構築が間に合わないような場合、近年ではこれに代わる緊急措置として、国連安全保障理事会(安保理)による決議が注目

を集めている。国連加盟国は国連憲章に基づき、国連安保理に対して「国際の平和および安全の維持に関する主要な責任を」負わせ、同理事会が「加盟国に代わって行動する」ことを容認するとともに(国連憲章24条)、同理事会の決議を「受諾し且つ履行することに同意する」ことが義務付けられている(同25条)。こうした背景から、とりわけ2001年同時多発テロの発生後、対テロ対策や大量破壊兵器の拡散防止を目的とした決議が多数採択された⁽²⁰⁾。

しかし国連安保理は国際法の立法者ではなく、一般的抽象的規定でもって国際法を普遍的に立法する機能を有するとは認められない。従って、安保理決議は個別・具体的対象のみを扱うことになり、実際以下に紹介するソマリア海賊関連の安保理決議は、いずれも「本決議で付与された権限はソマリア情勢に関してのみ適用され」ること、及び「既存の慣習国際法には影響しない」ことをそれぞれ決議文中において確認し、自らその普遍性を否定している⁽²¹⁾。

1. 安保理決議1816号と国連憲章7章

国連安全保障理事会はまず2008年6月、安保理決議1816号を採択した。アメリカとフランスが起草し、我が国も共同提案国として加わったこの決議の最大の特徴は、その法的根源として国連決議第7章に言及した点と、第三国に対してソマリア領海内での海賊行為の取り締まりを認めた点にある。周知のごとく国連憲章第7章は、国連安保理が「国際の平和及び安全を維持し又は回復するために、(中略)いかなる措置をとるかを決定する」(国連憲章39条)ことを定めた章であり、その決定の中には、「国際の平和及び安全の維持又は回復に必要な空軍、海軍又は陸軍の行動」(国連憲章第42条)をとることが含まれている。国連決議1816号は、まさしく「ソマリア領海内と沿岸沖の公海上における海賊行為が、国際平和と安全に対する脅威を構成し続けている同国の情勢を悪化させている」(the incidents of piracy and armed robbery against vessels in the territorial waters of Somalia and the high seas off the coast of Somalia exacerbate the situation in Somalia which continues to constitute a threat against international peace and security)(同決議前文)と認定することにより、国連憲章第39条及び第42条に基づき、武力の行使を含む国連安保理決議を採択する条件を満たしていることを認めている⁽²²⁾。

その上で同決議は、加盟国の海軍艦艇に対して国際の平和及び安全の維持、又は回復のため、「本決議採択より6か月の期間」、「海上における海賊行為及び武装強盗制圧の目的で同国領海内に入る」ことと、「公海上で実施できる行動に従い、同国領海内で海賊行為及び武装強盗を制圧するためのあらゆる必要な措置を講じる」(同決議7項)ことを認めた。

一般に他国の領域において何らかの執行管轄権を行使する場合は、両国間に特別の条約があるか、相手国による明示・黙示の同意がある場合に限られる。それ故、安保理決

議に基づいてソマリア領海において必要な措置がとれる国は、「ソマリア暫定連邦政府と協力関係にある国家」（同決議 7 項）に限られている。従って今回の国連安保理決議は、当該国の同意なしに相手国の主権の権能を侵奪する結果を招く可能性のある、多国籍軍による武力制裁を許容した諸決議とは、同じく国連憲章第 7 章に依拠しつつも一線を画したものである。

又、本決議に基づき「あらゆる必要な措置を講じる」ことが可能になったとはいえ、「公海上で実施できる行動に従い」という制限事項がつけられていることから、措置の内容は国連海洋法条約 100 条、105 条において認められた臨検、拿捕、逮捕を始めとする海上警察権の行使に限られる。従って本決議は、ソマリア領海内での活動を加盟国に授權しつつも、沿岸国の主権を無視して領海内において第三国が武力を行使することを認めているわけではない。もっとも本決議がソマリア暫定政府による同意を前提とし、本決議によって講じることが出来る措置も国連海洋法条約の枠内に限定されているならば、沿岸国の同意を得た上で、公海上における普遍的管轄権を領海内においても行使できる旨の条項を加えるだけでよく、そもそも国連憲章第 7 章に法的根源を求める必要はないはずである⁽²³⁾。しかし憲章第 7 章への言及は、後に国連安保理決議 1851 号の採択にさいして大きな意味をもつことになるが、この点については後述する。

2. 安保理決議 1838 号と加盟国への参加要請

ソマリア沖海賊対策について国連安保理は、先の決議 1816 号に続いて 2008 年 10 月 7 日に 1838 号決議を採択した。この決議は WFP によるソマリア向け人道的支援物資が安全に輸送されることを主眼に行われたものであり、先に 6 か月の期限付きで認められたソマリア領海内での海賊取締りの権原を「追加的期間の間更新する」（第 9 項）こととした。

更に本決議は「海上行動の安全確保を求める」国連加盟国に対し、「特に海軍艦艇・軍用機の展開による同国沖公海上における海賊行為に対する戦いに積極的に参加することを要請」（第 2 項）している点で、前回決議による呼びかけを更に強化したものとなった。但し積極的な参加要請が行われたのは「公海上における海賊行為に対する戦い」に対してであり、ソマリア領海内における国内法上の海賊に対する戦いではないことを指摘しておかねばならない。この点については、他国領海内で何らかの執行管轄権を行使することに躊躇いを持つ加盟国や、わが国のようにそもそもソマリア暫定政府を承認しておらず、更に国内法上の制約から自国領海外における海賊対処活動の範囲が公海上に限られる加盟国に対する一定の配慮が感じられる。いずれにせよこの決議を受けて、NATO 軍は直ちに 7 隻の軍艦をソマリア沖に派遣し、WFP 輸送船に対する警備活動を開始した⁽²⁴⁾。

3. 安保理決議 1846 号

安保理決議 1838 号において「追加的期間」について具体的な言及はされなかったが、決議 1816 号において明記された 6 か月期限の失効を控えた 2008 年 12 月 2 日に安保理決議 1846 号が採択され、ソマリア領海内での海賊取締り権限が更に 12 か月間延長された（同決議 12 項）。

同決議は更に「SUA 条約加盟国に対し、条約の下での義務を全面的に履行」することを求めている（同決議 15 項）。この条項はソマリア沖海賊の訴追・処罰について、先に紹介した SUA 条約に基づき、関係国に対して「事務総長及び IMO と協力して同国沖公海上における海賊行為及び武装強盗の犯人と思われる個人の追訴を行う司法的能力を構築すること」を求めたものである。

4. 安保理決議 1851 号と領土内での海賊取締

1838 号決議を採択した直後、国連安保理は 2008 年 12 月 16 日に安保理決議 1851 号を採択した。この決議の最大の特徴は、「暫定連邦政府と協力する各国及び地域機関は、暫定政府により事前に事務総長に報告した上で、（領空や領土を含む）同国内であらゆる必要な措置を行うこと」（第 6 項）を認めた点にあり、それ故同決議は、これまでに紹介したソマリア沖海賊関連の決議とは質的に大きく異なるものである。既に紹介したように、これまでの安保理決議は、ソマリア領海内における海賊取締りのためにあらゆる必要な措置をとることを認めながら、「公海上で実施できる行動に従う」ことを条件としてきた。即ち国連海洋法条約 105 条、110 条において認められた公海上の管轄権を、沿岸国の同意によって領海内でも行使出来るように規定することにより、海上警察権行使の範囲を広げたものにすぎない。しかし海洋法条約で認められた公海上における権限を陸上に適用することは、当然のことながら出来ない。海洋法条約において認められた海賊取締りの権限を陸上に敷衍できないならば、第三国による陸上での海賊取締りにかかわる法的根源として、にわかに国連憲章第 7 章への言及が大きな意味をもつことになる。

他方、決議 1816 号における「あらゆる必要な措置」が、「臨検」や「拿捕」といった海洋法条約において認められた公海上で実施できる行動に限られるのに対し、決議 1851 条において認められた「あらゆる必要な措置」については「国際人道法・人権法に従う」との記述があるものの、これを具体的に制限する法的範疇は記載されていない。言い換えれば、湾岸戦争に際して同じく国連憲章第 7 章に基づき採択された対イラク決議（安保理決議 678）等と同様に、多国籍軍による空爆をはじめとする大規模な軍事行動すら可能となる。

尚、同決議で今ひとつ注目される点は、逮捕した海賊の訴追を積極的に行うための条項を追加した点にある（第 3 項）。実行行為者の訴追・処罰に関し、先の安保理決議 1846 号において SUA 条約への言及なされたことについては既に

ふれたが、ソマリアが SUA 条約に加盟していないことや、ソマリアにおける司法制度が機能していないことから条約上の義務が果たせる状態にはなく、その実効性に疑問が残った⁽²⁵⁾。そこでこの条項はソマリア暫定政府との合意を経て、「当該地域内において海賊を拘束する意思のある国」の「法執行当局者（shipriders）」を海賊取締にあたる第三国の艦艇に乗船させ、この法執行当局者に身柄を引き渡すことによって実行犯を第三国で起訴できる、いわゆる「第三国司法権行使」についての特別協定を締結することを、「能力のある国家・地域機関・国際機関」に要請した。実際、本決議採択の直前にナイロビで開催された会議において、イギリスとケニアとの間で海賊行為実行犯の引渡しに関する覚書が締結されており、本項はこうした合意の締結を他国にも促す内容となっている。

第五章 日本の対応

1. 海上警備行動とその問題点

アデン湾を年間に通航する船舶の一角にあたるおよそ 2000 隻が日本関連船であることから、我が国においても同海域における海賊問題についての対応が検討された。我が国において「海上における犯罪の予防及び鎮圧」を通じて「海上の安全及び治安の確保を図る」（海上保安庁法第 2 条）ことを任務とする機関は海上保安庁であり、海上保安庁が海上における人命・財産の保護や治安の維持に対して第一義的な責任を負っている。従って、ソマリア沖海賊に対する対処についても、これが犯罪防止と治安確保を旨とする非軍事対応の警察事案であることから、本来は海上保安庁がこれを所掌することになる。

他方、自衛隊法 82 条は、「防衛大臣は、海上における人命若しくは財産の保護又は治安の維持のため特別の必要がある場合には、内閣総理大臣の承認を得て、自衛隊の部隊に海上において必要な行動をとることを命ずることができる」と定めている。一般に海上警備行動と称せられるこの条項は、もともとは海上における治安の維持について海上保安庁の能力だけでは対処できないと判断された場合、「わが国を防衛することを主たる任務」とする自衛隊に対し、防衛大臣が「必要に応じ、公共の秩序の維持に当たる」（自衛隊法 3 条 1 項）ために必要な行動をとるよう命じることができるというものである。そしてこの自衛隊法 82 条に基づき、2009 年 3 月 14 日に海上自衛隊の護衛艦二隻がソマリア沖に派遣された。但し、海上警備行動に基づく自衛艦の派遣に対し、さまざまな問題点も指摘されている⁽²⁶⁾。以下ではまず、その論点を整理する。

① 「海上」の範囲

海上警備行動の発令は、これまで領海における国家主権の侵害防止が前提とされてきた。したがってソマリア沖海賊対策以前に 2 回発令された海上警備行動（1999 年 能登半島沖不審船事件、2004 年 中国原潜領海侵犯事件）は、いずれ

も国籍不明船による領海侵犯事件がきっかけとなった「領海警備」を目的とするもので、我が国周辺に設定された防空識別圏をもって追跡が打ち切られている。政府は自衛隊法 82 条における「海上」の範囲が限定されていないことに鑑みて海上警備行動の発令に踏み切ったが、対象となる「海上」に、我が国の主権が及ぶ領海から 1 万キロ以上離れたアフリカ沖の公海を含めることを疑問視する意見がある⁽²⁷⁾。

② 武器使用の問題

第 2 の問題点として、武器使用の問題が挙げられる。海上警備行動に基づく自衛隊による武器の使用は、海上保安庁同様、警察官職務執行法（警職法）第 7 条が準用されることになる（海上保安庁法 20 条 1 項、自衛隊法 89 条、93 条 1 項）。従って基本的に相手に危害を与えること意図した武器の使用は禁じられ、武器の使用はあくまでも相手に危害を与えることを意図しない「威嚇射撃」が軸となる。但し警職法においては、相手に危害を与えることを意図した武器の使用が認められる特別の事態として、「正当防衛」又は「緊急避難」が認められている⁽²⁸⁾。従って海賊側が自衛隊員、或いは自衛隊員が護衛する船舶に対して攻撃を行った場合に限り、相手に危害を加えることを意図した武器の使用である「危害射撃」が許される。

他方、アメリカにおける同時多発テロの発生を受けて 2001 年に制定された「テロ対策特別措置法」に併せて同年 11 月に海上保安庁法が一部改正され、海上保安庁による武器使用要件が拡大された。この改正により海上保安庁法 20 条に第 2 項が追加され、第 1 項に定められた従来の警職法に基づく武器使用に加え、「船舶の進行の停止を繰り返し命じても乗組員等がこれに応じない」場合、「当該船舶の進行を停止させるために他に手段がないと信ずるに足りる相当な理由のあるとき」「事態に応じ合理的に必要と判断される限度において、武器を使用すること」が認められている。改正法の趣旨から、この際の武器使用は船舶の進行を停止させるための船体射撃が含まれるものと解釈される。尚、改正海上保安庁法 20 条 2 項に基づく船体射撃は、「警察官職務執行法第 7 条の規定により武器を使用する場合のほか」（傍点筆者）に定められたものであるため、警職法に基づく危害射撃要件は適用されず、人に危害を加える結果になったとしても違法性は阻却される。但しできる限り人に危害が及ぶことを防ぐため、具体的には 2001 年 12 月に発生した「不審船事件」において実施された船体射撃のように、停船命令に従わない船舶に対して「射撃警告で具体的に射撃場所を伝え、射撃目標は船首や船尾端など通常人がいないところとし、退避可能なように相当の時間をおいた後に」射撃を行うことが想定されよう⁽²⁹⁾。

但しこの新基準に基づく武器使用に際しては、当該船舶が「海洋法に関する国際連合条約第 19 条に定めるところによる無害通航でない航行を我が国の内水又は領海において現に行っていると認められること」（同条 2 項 1）との発動

要件がつけられた。従って改正法によって広げられた武器使用は、明らかに日本の主権が及ぶ領海内において「沿岸国の平和、秩序又は安全を害する」（海洋法条約 19 条）可能性のある行為に対してのみ適用される。2001 年不審船事件は海上保安庁法改正直後に発生したものであるが、同船が日本の領海外（排他的経済水域内）において発見されており、加えて同船が日本の領海を侵犯した事実もないため、海上保安庁はその際の銃撃については改正海上保安庁法には言及せず、警職法において認められている威嚇射撃の一貫との立場をとり、これを「威嚇のための船体射撃」と定義している⁽³⁰⁾。

いずれにせよソマリア海賊事件のように、わが国の領海侵犯を伴わない公海上のケースにおいて同改正法に基づく武器使用の発動要件は満たされない。しかも海上保安庁法の改正にあわせて自衛隊法の改正が行われなかったため、改正海上保安庁法における武器使用要件の拡大は自衛隊による海上警備行動には適用されない。

③ 保護の対象

海上警備行動にかかわる第 3 の問題点として、保護の対象となる船舶の範囲が挙げられる。我が国の公共の秩序の維持を目的とする海上警備行動によって保護の対象となる「海上における人命若しくは財産」とは、基本的には日本人の生命又は財産と解釈される。従って海上保安庁に代わって行動する自衛隊による保護の対象となるものは、1. 日本籍船か 2. 日本人が乗船する外国籍船ということになる。しかしこれでは他国籍の船を全く護衛することが出来ないため、海上警備行動に際しては自衛隊法を最大限に拡大解釈し、3. その他の船舶、即ち我が国の船舶運航事業者が運航する外国籍船又は我が国の積み荷を輸送している外国籍船であって、我が国国民の安定的な経済活動にとって重要な船舶が「日本関連船」として保護対象に加えられた。

しかしこの場合でも他国籍船で他国の乗組員、他国の積み荷しか積んでいない船舶が海賊に襲われた場合、これを救援することは出来ない。先にもふれたが日本籍船のタンカー「高山」が海賊に襲われた際、高山はドイツの駆逐艦によって救援されているが、逆のケースで我が国の自衛隊はドイツ籍船の救援に向うことはできない⁽³¹⁾。

④ 司法警察権

第 4 の問題点として、自衛隊には司法警察権がないため、違法行為を犯している人物を捜査・逮捕・拘禁することができないという点があげられた。海上警備行動に基づきソマリア沖に派遣される自衛隊についても海上保安庁法 17 条 1 項及び 18 条を準用し、「三等海曹以上の自衛官」がこれに基づく停船命令、立ち入り検査等の措置をとることは可能である（自衛隊法 93 条 2 項）。しかし自衛隊員は海上保安庁法 2 条及び 31 条に定められた司法警察職員としての資格を持たないため、犯人を捜査・逮捕・拘禁することはできない。言い換えれば、国連海洋法条約 110 条において認められた海賊船に対する臨検は可能であるが、同条約 105 条

に定められた司法警察権の行使は行えない。

この点をクリアするため、自衛隊の護衛艦には「海上における犯人の捜査及び逮捕」（海上保安庁法 2 条 1 項）の権限をもつ海上保安官が同行し、自衛隊には与えられていない司法警察権を行使することになった。但したとえば海上保安官が乗船していたとしても、海賊行為を直接処罰する法律がこの時点では我が国にはなかったことや、当該海賊行為が処罰の対象となったとしても、刑法上の制約から公海上の海賊に対する司法警察権の行使は極めて制約されたものとなるが、この点については後述する。

尚、海上警備行動に基づいてソマリア沖へ派遣された護衛艦は、約 3 ヶ月後の 6 月 16 日に帰港した。報道によれば 2 隻は 41 回にわたって延べ 121 隻の日本関連船舶の警護活動を行った。その際、不審船に対して警告を発する事態はあったものの、警護中の日本関係船舶に対する海賊行為（未遂を含む）は発生しなかったとされる⁽³²⁾。

2. 海賊対処法

これまでみてきたように、「海上警備行動」においては海賊行為への対処に限界があるとみられたため、海上警備行動の発令に併せて新たな立法措置が閣議決定され、2009 年 6 月 19 日に「海賊行為の処罰及び海賊行為への対処に関する法律」、いわゆる「海賊対処法」が制定された。尚、同法が同年 7 月 24 日に施行されたことに伴い、ソマリア沖への海上自衛隊派遣に対する法的根拠は自衛隊法による海上警備行動から、海賊対処法に基づく派遣へと変わった。

海賊対処法においてもっとも注視されるべき点は、同法による対処の対象となる海賊行為が行われる場所が「公海（海洋法に関する国際連合条約に規定する排他的経済水域を含む）又は我が国の領海若しくは内水」（海賊対処法第 2 条）に限定されたことにある。即ちソマリア領海内における海上武装強盗（国内法上の海賊）については対処の対象とはしていない。この条文が先に紹介した国連海洋法条約における海賊定義をそのまま引用していることや、対処法第 1 条において立法目的として国連海洋法条約に言及していることから、日本の海賊対処は国連海洋法条約に基づくものであることを明確化する共に、公海のみを活動範囲とすることで、国連安保理決議 1816 号以来加盟国に授權されてきたソマリア領海内における海賊行為の取り締まりには参加できないことを明らかにしている。

海賊対処の法的根拠が海上警備行動から海賊対処法に変わったことにより、「日本関係船舶のみならず、あらゆる国々の船舶を海賊行為からの保護対象とする」ことが可能となった。これは海賊対処法が、海賊行為に対する普遍的管轄権の行使を認めている国連海洋法条約に言及したことや、保護対象となる船舶について何等の限定も付さなかったことに伴うものである⁽³³⁾。

海賊行為への対処は、海賊対処法においても「この法律、海上保安庁法その他の法令の定めるところにより、海上保

安庁がこれに必要な措置を実施するものとする」と定められ、第一義的には海上保安庁の職務と定義されている（第5条）。しかし「防衛大臣は、海賊行為に対処するため特別の必要がある場合には、内閣総理大臣の承認を得て、自衛隊の部隊に海上において海賊行為に対処するため必要な行動をとることを命ずることができる」（第7条）とされ、改めて自衛隊の関与が認められた。

海賊対処法において他に注目すべき点として、我が国法制において初めて「海賊行為についての罪」を定めた点が挙げられる。先にも少しふれたが日本にはこれまでいわゆる海賊法が存在しなかったため、我が国刑法において一般的規定が適用される犯罪のみが捜査・処罰の対象となった。これに対し海賊対処法第2条においては、新たに暴行又は強迫による①船舶強取・運行支配 ②船舶内の財物強取等 ③船舶内にある者の略取 ④人質による強要（身代金要求）⑤船舶侵入・破壊 ⑥他の船舶への著しい接近等 ⑦凶器準備航行が海賊行為として認定された。尚、これら海賊行為について、①から④については無期または5年以上の懲役（同法3条）、⑤と⑥については5年以下の懲役（同法3条3項）、⑦については3年以下の懲役（同法3条4項）が定められ、①から④の海賊行為に際して人を負傷させた場合は無期または6年以上の懲役が、死亡させた場合は死刑または無期懲役が科せられる（同法4条）。

海賊取り締まりにおける武器の使用については、これまで通り警職法第7条に準じた武器の使用に加え、先にふれた改正「海上保安庁法」22条2項において盛り込まれた文言でもある「当該船舶の進行を停止させるために他に手段がないと信ずるに足る相当な理由のあるときには、その事態に応じ合理的に必要と判断される限度において、武器を使用することができる」との条項が盛り込まれた（海賊対処法第6条）。

但し先の海上保安庁法においては領海侵犯が武器使用の発動要件として明記されたが、公海における行動を想定した海賊対処法においてはこうした制限は加えられていない。他方、改正海上保安庁法22条2項における武器使用は、職務の執行に対する抵抗や逃亡が発動要件に加えられていたが、海賊対処法ではあくまでも「海賊行為の制止」が目的とされている。具体的には先に記した「第3条第3項の罪に当たる海賊行為」のうち「第2条第6号に係るものに限る」行為、即ち海賊船が「航行中の他の船舶に著しく接近し、若しくはつきまとい、又はその進行を妨げる行為」を行った場合にのみ、「海賊行為の制止に当たり、当該海賊行為を行っている者が、他の制止の措置に従わず、なお船舶を航行させて当該海賊行為を継続しようとする場合において、当該船舶の進行を停止させるために他に手段がないと信ずるに足る相当な理由のあるとき」、初めて船体射撃を含めた武器の使用が認められる。従って海賊対処法における武器使用要件は、逃走防止のための船体射撃をも可能としている現行海上保安庁法に比べるとむしろ抑制的である

と言えよう⁽³⁴⁾。

但し過去に自衛隊が海外派遣された際の法的根源として制定された法律においては、武器使用に際しての発動要件は「自己又は自己と共に現場に所在する他の隊員若しくはその職務を行うに伴い自己の管理の下に入った者の生命又は身体を防衛するためやむを得ない必要があると認める相当の理由がある場合」⁽³⁵⁾、即ち警職法に準じた「正当防衛」と「緊急避難」に限定されてきた。その意味で今回の海賊対処法に基づく武器使用要件は、過去の自衛隊海外派遣に際して認められた武器使用の枠組みから一步踏み出したものでもある。

尚、この海賊対処法に基づき、2010年5月27日現在で98回（一回当たり、平均約8隻の船舶を護衛）の護衛活動が実施されている⁽³⁶⁾。

第六章 残された問題点と今後の課題

先にもふれたように国連海洋法条約第100条は、締約国に対して海賊行為の抑止に最大限協力することを義務付けている。従って、我が国が何らかの形でソマリア海賊の抑止に貢献することは海洋法条約締約国としての義務でもあり、その意味で、今般の海賊対処法の制定は、国連海洋法条約批准に伴う国内法整備の一環でもあった⁽³⁷⁾。又、安保理決議1838号は、「同国（ソマリア）沖公海上における海賊行為に対する戦い」に「積極的に参加することを要請する」ものであり⁽³⁸⁾、同決議が要請している公海上における海賊対処は、あくまでも海洋法条約の枠内での協力要請でもある。

他方ソマリア沖海賊対処に際しての法的根源として言及された国連憲章第7章は、国際紛争の解決のため、多国籍軍による軍事的制裁もしくは集団的自衛権の行使を目的としている。とりわけ安保理決議1851号はソマリア領土内における海賊制圧をも視野にいており、国連海洋法条約の枠組からも大きくはみ出す内容でもあることについては既にふれた。

わが国は憲法第9条により「国際的紛争の解決の手段として武力の行使」を禁じられており、軍事的制裁や集団的自衛権の行使を目的に編成された多国籍軍についてもこれまで部隊を派遣してこなかった。それ故我が国は、国際社会の要請及び国連海洋法条約締約国としての義務を果たすためソマリア沖へ艦船を派遣したものの、その法的枠組みは国連憲章第7章に言及した安保理決議に依るものではなく、あくまでも国連海洋法条約において認められた海上警察行為に限定される⁽³⁹⁾。従ってその行動はソマリア沖の公海に限定され、その内容も海賊行為を制止し、その被害から船舶を護衛することにとどまる。それ故、ソマリア海賊を制圧するために、NATO、EU加盟国以外の国々による艦隊派遣の受け皿として編成された多国籍海軍でもあるCTF-151に我が国は参加していない⁽⁴⁰⁾。又、武器の使用につい

でも海賊行為を目的に接近する船舶に対する船体射撃は可能であるが、海賊の掃討を目的とはしていないため、逃走をはかる海賊船に対して危害射撃を行うことは認められていない。

このように、わが国の行動が国連海洋法条約の枠組みでの対処に限定されたとしても、条約上の義務を果たすために残された課題は多い。まず海賊対処法は「海賊行為についての罪」を定めたものの、日本の刑法において定められた「属地主義」(刑法 1 条 1 項)、即ち日本籍船に対して行われた犯罪と「属人主義」(刑法 3 条)、即ち日本国外において日本人が犯した犯罪、及び「受動的属人主義」(刑法 3 条の 2)、即ち日本国民に対して行われた犯罪についてのみ刑事管轄権が設定される⁽⁴¹⁾。言い換えれば、日本籍船、及び日本人乗組員に対して行われた海賊行為、もしくは日本人が行った犯罪行為のみが対象とされる。他方、外国船舶及び外国人に対して行われる海賊行為については、既にふれたように海上保安庁法及び自衛隊法を根拠に、国連海洋法条約 110 条で認められた臨検を行うことは可能であるが、海洋法条約 105 条に定められた海賊船の拿捕や海賊の逮捕については、国内法上の根拠を欠いているため行えない⁽⁴²⁾。以上を簡潔にまとめると、今般、海賊対処法によって公海上における海賊行為の制止は可能となったものの、日本籍船や日本人が直接海賊の被害に遭わない限り、あるいは日本人海賊による犯行でない限り、公海上の他国船を標的とした海賊行為の取締りについては臨検までが限度であり、これを越えた拿捕・捜査・逮捕・訴追等の司法警察管轄権の行使はできない。

この点を意識してか、海賊対処法第 9 条は「海賊行為への対処に関する日本国外における我が国の公務員の職務の執行及びこれを妨げる行為については、我が国の法令(罰則を含む)を適用する」との規定を盛り込み、日本籍船や日本人が直接被害に遭わない場合における海賊行為に対し、公務執行妨害を名目に管轄権を行使できる余地を残した。しかしその運用について、例えば海賊の訴追にあたっては逮捕した海賊を本国まで護送するのか、あるいはイギリスに倣い、地域の第三国と引き渡し協定を締結するのか、わが国の姿勢は定まっていない⁽⁴³⁾。いずれにせよ、我が国公務員に対する公務執行妨害の罪状でもって逮捕した容疑者の訴追を第三国に求めることは、あまりに非現実的であろう。とはいえ中国刑法第 9 条におけるように、自国が加盟する国際条約において犯罪と認定される行為に対して自動的に自国刑法を適用するといった考えが我が国法制度になじむものかどうかについては議論の余地がある。

国連海洋法条約は国際法上の海賊に普遍的管轄権を行使することを認めているが、実際にこの管轄権を行使するかどうか、或いは行使するならばどこまで行使するかについては各国の国内法に委ねられている。そもそも軍事活動とは異なり、警察活動は国内治安の維持を目的とするものであり、国内から離れた公海上の海賊に対する司法警察権

行使についての議論が内外で十分に行われてきたとは到底言えない。無論のこと海上犯罪の国際化を控え、海賊対処法の制定を通じて国連海洋法条約締約国としての義務を果たすことを謳っている以上、我が国も少なくとも海洋法条約及び SUA 条約において管轄権が認められている範囲についての司法管轄権を整備し、できる限りこれを行使出来るよう国内法の整備を推進することが求められる。しかしその際においては、単に国際法上の規約をそのまま受け入れるのではなく、わが国の憲法・法制度に則した慎重な対応が必要とされよう。

海賊対処に関する国際的法制度も、十分なものであるとはいえない。海賊問題に代表される海上犯罪の国際化を受けて、世界の海を公海と領海を二分し、船舶取締りについて旗国主義を貫いた近代海洋法秩序の限界が目立つようになってきた。他方、国連安保理は、国連海洋法条約及び SUA 条約では対応しきれない部分について、加盟国を拘束する決議を通じた新たな授權を重ねることによって問題に対処しようとしている。しかし決議自らがその普遍性を否定していることから明らかなように、これらの授權はあくまでも現に行われている海賊行為を抑止するための緊急措置と心得るべきである。こうした緊急措置を積み重ね、本来は保安・警察当局が行うべき海賊対処に軍事力をもって対応し続けることは、国際社会における法の支配を形骸化しかねない。従って国際社会も公海上の海賊に対する普遍的管轄権を有効に行使するための新たな枠組み、国際機関、あるいは各国保安・警察当局の参加による「集团的警察権」の行使とでも呼ぶべき新たな制度の構築や、国際法上の海賊に対する「国際刑事法廷」の設置等の検討にとりかかる必要がある⁽⁴⁴⁾。

他方、ソマリア沖に面した沿岸国自身が、海賊取締りと訴追能力を向上することが強く求められる。海賊対処が話題になる場合、きまってマラッカ海峡海賊の例が引き合いに出される。1990 年代の後半から大きな問題となったマラッカ海峡海賊は、2004 年 11 月に「アジア海賊対策地域協力協定」が締結され、2006 年 11 月に「情報共有センター(ISC)」が設置されて以来、激減した。海賊情報の共有や多国間合同訓練、合同パトロールに加え、日本からの ODA を利用した巡視船供与や研修の実施といった地域間海上保安協力が実を結んだ結果でもある⁽⁴⁵⁾。ソマリア海賊について国連安保理決議 1851 号が「国際協力メカニズム」の設置(同決議 4 項)と、情報共有のための「地域センター」の創設を呼び掛けた(同 5 項)のも、マラッカ海峡における「アジア・モデル」の成功例に倣ったものと思われる⁽⁴⁶⁾。2009 年 1 月には IMO と関係国との間で海賊抑止のための行動指針(The Djibouti Code of Conduct)が採択され、周辺 3 か所に海賊情報共有センターを、ジブチに訓練センターを設置することが決められた⁽⁴⁷⁾。しかしマラッカ海峡における多国間協力と情報共有が海賊取締りに効果を発揮したのは、海峡の沿岸国であるタイ、インドネシア、シンガポールが

確固たる国家主権を持つ国であり、それぞれの領海における沿岸警備態勢が既に整えられていたか、あるいは我が国をはじめとする周辺諸国などからの協力を受け入れられる状態にあったからでもある。

安保理決議 1838 号は艦隊派遣を呼びかけると同時に、ソマリアの「平和と安定・国家機関の強化・経済的社会的発展・人権の尊重・法の支配が同国沖海上における海賊及び武装強盗の根絶の条件創出のために必要であること」を強調した。ソマリア海賊の根本的な対策として、ソマリアにおける安定的な政府の樹立、近隣諸国を含めた警察力の強化、そして海賊対策をめぐる近隣諸国の連携が必要であることは言うまでもなく、マラッカ海峡海賊対処において幅広い海上保安協力の経験と実績を持つわが国による貢献が強く求められる。

注

- 1) ソマリア海賊の実態については、上野英詞「ソマリアの海賊—その実態と国連、各国及び国際機関等の対応」、『防衛法研究』33 (2009), 7-15 頁; 山崎正晴『ソマリアの海で日本は沈没する』(2009) KK ベストセラーズ, 28-79 頁等を参照。
- 2) 外務省「海賊問題の現状と日本の取り組み」(2010. 6), <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/pirate/> (本論において Web Site からの引用がある場合、最終アクセス日はすべて 2010 年 10 月 31 日である)。
- 3) 飯島滋明「海賊対処と日本国憲法」、『名古屋学院大学論集 社会科学編』第 46 巻 2 号 (2009.10), 152-153 頁; 竹田いさみ、「ソマリア海賊の深層に迫る」、『世界』(2009.3), 37-44 頁; 額田康子「ソマリア沖の自衛隊派遣を考える」、『インスペクション』172 (2010), 150-152 頁。
- 4) <http://www.illegal-fishing.info> "Somalia: Fishermen appeal for help over foreign fishing ships (2006,9,3). 一部報告によれば、これらの無許可漁船は、ソマリア漁業者が仕掛けた網ごと漁獲物を横取りし、更には武器を用いてソマリア漁業者を漁場から立ち退かせる悪質なものもあったという。尚、FAO の報告によれば、2005 年に 700 隻の無許可外国漁船がソマリア沖で違法操業を行ったとされる。
- 5) 酒井啓亘「ソマリア沖における海賊の取締りと国連安保理決議」, 坂元茂樹編『国際立法の最前線: 藤田久一先生古希記念』有心堂高文社 (2009) 所収, 220-221 頁; 森本 敏「ソマリア海賊対処活動とその安全保障上の意味合い」, 『防衛法研究』33 (2009), 51 頁。
- 6) http://www.mlit.go.jp/report/press/kaiji02_hh_000019.html; http://www.mlit.go.jp/report/press/kaiji02_hh_000043.html。
- 7) 山本草二『海洋法』, 三省堂 (1992), 225-226 頁; 吉田晶子「国際海事条約における外国船舶に対する管轄権枠組みの変遷に関する研究」, 国土交通省国土交通政策研究所編『国土交通政策研究』77 (2007), 81-83 頁; 村上脛造「現代の海上犯罪とその取締り」, 国際法学会編『海 (日本と国際法の 100 年 第 3 巻)』, 三省堂 (1991) 所収, 136-149 頁。
- 8) CODE OF PRACTICE FOR THE INVESTIGATION OF CRIMES OF PIRACY AND ARMED ROBBERY AGAINST SHIPS, 2-2.
- 9) 村上「前掲論文」(注 7), 143-145 頁。
- 10) 稲本守「欧州私掠船と海賊—その歴史的考察」, 『東京海洋大学研究報告』5 (2009) 45-54 頁。
- 11) アキレ・ラウロ号事件の概要と事件が提起した問題点については、主に酒井啓亘「アキレ・ラウロ号事件と海上テロ行為の規制」, 栗林忠男・杉原高嶺編『海洋法の主要事例とその影響』有

- 信堂 (2007), 128-158 頁; 山本草二『国際刑事法』三省堂 (1991), 39-46 頁を参照した。
- 12) 森川幸一「海上暴力行為」, 山本草二編『海上保安法制—海洋法と国内法の交錯』三省堂 (2009), 298 頁; 酒井「アキレ・ラウロ号事件と海上テロ行為の規制」(注 11), 132-137 頁。
 - 13) 林 司宣「海上テロ活動と大量破壊兵器拡散の国際的規制」, 同『現代海洋法の生成と課題』, 信山社 (2008), 337-338 頁。
 - 14) 林「前掲論文」(注 13), 340-341 頁; 村上「前掲論文」(注 7), 153 頁。尚、本論では扱わなかったが、SUA 条約による海上犯罪概念の更なる拡大として、国連海洋法条約が掲げる「二船要件 (複数の船舶相互に行われる行為)」を排して同一船舶内での不法奪取 (いわゆるハイジャック) を犯罪化した点があげられる。
 - 15) 山本「海洋法」, 233-234 頁; 森川「前掲論文」(注 12), 299 頁。我が国は、1988 年に SUA 条約を批准した際、同条約 6 条 2 項に基づく任意裁判管轄権の設定を行わなかったが、このことが後に TAJIMA 号事件に際して問題化することになる (注 41)。
 - 16) 村上「前掲論文」(注 7), 154 頁; 酒井「アキレ・ラウロ号事件と海上テロ行為の規制」(注 11), 142 頁; 吉田「前掲論文」(注 7), 85 頁。
 - 17) 改訂議定書本文は、<http://www.state.gov/documents/organization/58426.pdf> による。
 - 18) 森川「前掲論文」(注 12), 307-309 頁; 吉田「前掲論文」(注 7), 96 頁。尚、改正議定書内に、旗国の同意を得ない停船や捜索の権限等、より踏み込んだ規定を盛り込むよう求める意見もあったが、いくつかの国々の反対により通らなかったとされる (ゲオルグ・ヴィツェル「公海上における海上部隊によるテロ対策・海賊対策活動について—公海自由の原則と安全のはざまで」, 『立命館法学』326, 2009 年, 341 頁; 田中祐美子「テロリズムの国際規制における海洋の役割と機能—9.11 事件による対テロ政策の変化と海上規制—」, 栗林忠男・秋山昌廣編『海の国際秩序と海洋政策』2006 年 東信堂, 146 頁)。同議定書は 2010 年 7 月によりやく発効したが、自国船に対する管轄権行使の拡大が警戒され、批准国は発効要件を最低限満たす 12 カ国にとどまっている。日本は 2010 年 8 月 31 日現在、同議定書を批准していない (IMO Web Site 関連ページより; <http://www.imo.org/>)。
 - 19) 森川「前掲論文」(注 12), 300 頁。シーシェパードの活動が後述するわが国海賊対処法の対象となりうるかどうかについての質問に対し、金子国土交通大臣 (当時) 及び中曽根外務大臣 (当時) は共に海賊行為には当たらない旨、答弁している。但し、将来における法適用の可能性については否定していない (2009 年 4 月 15 日 第 171 回国会衆議院海賊対処特別委員会議録第 3 号; 同年 6 月 2 日 第 171 回国会参議院外交防衛委員会議録第 15 号)。
 - 20) 最も代表的なものとして、決議 1368 号、1373 号 (2001 年: テロ行為の非難と抑止) と決議 1540 号 (2004 年: 大量破壊兵器の非拡散) 等が挙げられる。
 - 21) 1816 号決議 9 項, 1838 号決議 8 項, 1846 号決議 11 項, 1851 号決議 10 項。
 - 22) 国連安保理決議文の日本語訳として「Soka 国連支援ネットワーク」(<http://www.issue.net/~sun/sc/index.html>) による私訳がよく参照されており、本論も決議文の紹介に際しては同私訳を参考にした。但し安保理決議 1816 号の訳出に際して同私訳は「海賊行為及び武装強盗事件は同国の情勢を悪化させ、当該地域における国際平和と安全に対する脅威である」としているが、ソマリア海賊そのものが平和に対する脅威を構成しているとの解釈は原文に忠実ではない。原文に忠実に解釈するならば、平和に対する脅威として国連決議が認定しているのは海賊問題によって悪化させられたソマリア情勢であり、ソマリア海賊そのものではない (酒井「ソマリア沖における海賊の取締りと国連安保理決議」注 5, 235-236 頁)。尚、上記私訳と同様の解釈を行って、誤った議論を展開している論文や解説も散見されるので留意されたい。

- 23) 酒井「ソマリア沖における海賊の取締りと国連安保理決議」(注5), 226-230 頁。
- 24) その他、国連決議を受けた各国の艦隊派遣状況については、上野「前掲論文」(注1), 18-21 頁を参照。
- 25) 酒井「ソマリア沖における海賊の取締りと国連安保理決議」、239 頁。
- 26) 海上保安庁の巡視船ではなく、海上自衛隊の護衛艦を派遣することについて政府は、①ソマリアまでの距離が問題であり、海上保安庁は長期連続行動が可能な巡視船を十分に保有していない。②巡視船では海賊の武装状況に対応できない。③諸外国は海軍軍艦を派遣しており、海上保安庁には外国海軍軍艦との連携実績がない等の事情を挙げている。これに対する反論については、以下を参照されたい；山田朗「自衛隊のソマリア沖派遣の問題点」、『軍縮問題資料』342 (2009), 16-18 頁；清水雅彦「海上保安庁の軍隊化―海で進む軍事と治安の融合化」、『法と民主主義』438 (2009), 51-53 頁。
- 27) 前田哲夫「海賊対策にはソフトパワーを」、『世界』788 号 (2009.03), 33-34 頁；半田滋「放棄された文民統制」、『法と民主主義』438 (2009), 44 頁；中尾元重「ソマリア派兵の経過と海賊対処法の問題点」、『人権21』202 (2009), 15-16 頁。尚、浜田防衛大臣(当時)は国会審議において、「海上警備行動の地理的範囲というのは、その任務を達成するために必要な限度で公海に及ぶ」との答弁を行っている(2008年10月17日第170回国会衆議院国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動並びにイラク人道復興支援活動等に関する特別委員会議事録3号；2009年5月28日第171回国会参議院外交防衛委員会会議録14号)。又、自衛隊法における「海上」の定義については、かつて湾岸戦争終結後の掃海艇派遣に際し、本来の立法趣旨でもあった日本近海での残存機雷除去から、バルシヤ湾沖における掃海にまで拡大解釈が行われた経緯がある。
- 28) 警職法は、「死刑又は無期若しくは長期3年以上の懲役若しくは禁固にあたる兇悪な罪を現に犯し、若しくは既に犯したと疑うに足りる十分な理由のある者」が、「抵抗」もしくは「逃亡」をはかった場合、これを防ぎ、または逮捕するために他の手段がないと信じるに足る正当な理由のある場合においても危害射撃を可能としている(7条1項)。但し重要犯罪容疑者の逮捕に際して危害射撃を認めることを趣旨とする同項は、自衛官には認められていない職務である司法警察権の行使を前提としているため適用できない。
- 29) 海上保安庁「2001.12.22 工作船事件とは」(海上保安資料館横浜館配布資料)より。
- 30) 海上保安庁「九州南西海域における工作船事件について」(海上保安レポート2003), http://www.kaiho.mlit.go.jp/info/books/report2003/special01/01_01.html; 浦田一郎「自衛隊の海賊対処における武器使用と武力行使」、『法と民主主義』438 (2009), 38-39 頁。
- 31) 国連海洋条約98条、公海に関する条約第12条、我が国船員法14条は船舶の船長に対し、他の船舶の遭難を知ったときには全速でその救援に向かうことを義務付けている。これらの条文を根拠に、日本関連船以外であってもその救援に向かうことは可能とする解釈もある。実際、海賊対処法が成立する以前である2009年3月30日から6月17日の間、海上警備行動に基づき派遣された護衛艦は、保護対象外の船舶からの通報を受けて海賊対処を6回行っているが、その際の法的根拠について政府は上述の船員法14条をあげている(笹本浩・高藤奈央子「ソマリア沖・アデン湾における海賊対策としての法整備―海賊対処法案の概要と国会論議―」, 参議院常任委員会調査室・特別調査室編『立法と調査』295, 2009.8, 26 頁；半田「前掲論文」(注27), 42-43 頁)。
- 32) 読売新聞2009年8月17日夕刊
- 33) 2009年6月19日 麻生内閣総理大臣談話(<http://www.kantei.go.jp/jp/asospeech/2009/06/19danwa.html>); 笹本・高藤「前掲論文」(注31), 22 頁。
- 34) 浦田「前掲論文」(注30), 40 頁。
- 35) 国際連合平和維持活動等に対する強力に関する法律(PKO 協力法)第24条、テロ特措法第12条、イラク特措法17条、新テロ特措法8条
- 36) 外務省「海賊問題の現状と日本の取組」(注2)。
- 37) 2008年3月に策定された「海洋基本計画」においても、「国際法に即し、公海上で海賊行為を抑止し取り締まるための体制の整備を検討し、適切な措置を講じる」(第2部5章:海洋の安全の確保)との一文が添えられている。
- 38) この表現は、求めに応じなかったとしても国際法上の義務違反を構成するものではないが、要請としては最も強いものであるとされている。森川「前掲論文」(注12), 312 頁。
- 39) 「海賊対処法というのは、国連海洋法条約に基づいて構文されておりますので、国連安保理決議との直接の関係はありません。」(2009年4月17日金子国土交通大臣:第171回国会衆議院海賊対処特別委員会議録4号)
- 40) 現在、ソマリア沖において海賊対処にあたっている派遣艦隊は、EU 軍、NATO 軍、CTF-151 統制下の艦隊、そして日本、中国、インド、マレーシア、ロシアなど自国の指揮下において独自参加している艦隊に大別される。CTF-151 (Combined Task Force-150) は、対アフガン作戦において対テロ海上治安活動を担ってきた多国籍海軍部隊である CTF-150 部隊から派生して、ソマリア海賊対処のために編成された部隊である。CTF-151 は EU、NATO 加盟国以外の諸国によるソマリア沖への艦隊派遣の国際的枠組みとして機能しており、アジアからも韓国やシンガポールが参加している(上野,「前掲論文」注1, 19-20 頁; 笹本「前掲論文」注5, 51-57 頁; CTF-151 を含めた他国籍合同任務部隊については、<http://www.cusnc.navy.mil/cmfc/cmfc.html> を参照されたい)。
- 41) 後者の受動的属人主義に基づく裁判権設定は、2003 年の刑法改正においてようやく付け加えられたものである。その背景として、2002 年4月に発生した TAJIMA 号事件が挙げられる。同事件では公海上で日本の航海士が殺害され、その後パナマ船籍の当該船舶が日本の港湾に停泊したにもかかわらず、執行管轄権の行使ができなかったため、SUA 条約に基づく裁判権拡大の必要性が痛感された(注15)。同事件の概要については、土井全二郎『現代の海賊―ビジネス化する無法社会―』, 成山堂(2004), 170-173 頁を参照。
- 42) 森川「前掲論文」(注12), 321 頁。
- 43) 高井晋「ソマリア沖の現代海賊問題の法的側面」, 防衛法研究(33), 2009, 34 頁; 笹本・高藤「前掲論文」(注31), 23 頁。
- 44) 藤本俊明「ソマリアの人々に希望の未来を」、『法と民主主義』438 (2009), 48-49 頁。
- 45) 前田「前掲論文」(注27), 34-35 頁。
- 46) James Kraska/Brian Wilson, "Combating pirates of the Gulf of Aden: The Djibouti Code and the Somali Coast Guard", *Ocean and Coastal Management* 52 (2009), pp.518-520.
- 47) ジブチ会合と採択されたジブチ行動指針については、以下を参照。国土交通省「国際海事機関主催のソマリア周辺海域海賊対策地域会合(ジブチ会合)について」(2009.1.30) (<http://www.mlit.go.jp/common/000032073.pdf>); Kraska/Wilson, *supra* note 46, p.519-520.

ソマリア沖海賊問題と海賊対処をめぐる一考察

稲本 守

(東京海洋大学海洋科学部海洋政策文化学科)

要旨： 近年におけるソマリア沖海賊被害の急増に対し、国連安保理は 2008 年に採択した数度の決議によって加盟国に艦船の派遣を求めるとともに、ソマリア領海内、更には領土内における海賊対処行動を行うことを認めた。我が国は 2009 年 3 月に海上警備行動に基づいて自衛艦を派遣し、同年 6 月には海賊対処法を制定してソマリア沖を通過する船舶の護衛活動を行っている。本論の第一の目的は、ソマリア沖海賊問題対処に際しての国際的・国内的な枠組みとその限界について客観的な指摘を行うことにより、海賊対処をめぐる議論の論点を明確にすることにある。その上で本論は、ソマリア沖海賊対処をめぐる法的問題点について考察を加え、世界の海を公海と領海を二分し、船舶取締りに際して旗国主義を貫いている近代海洋法秩序の限界を指摘した。こうした議論をふまえて本論は、安保理決議を通じた緊急措置の積み重ねによらず、公海上における集団的な警察活動等を可能にする国際的枠組み作りに国際社会が取り組むべきことを論じている。

キーワード： ソマリア海賊，海賊対処法，国連安保理決議，国連海洋法条約

